**Deutscher Bundestag**
**13. Wahlperiode**

**Drucksache 13/10186**

24. 03. 98

Sachgebiet 791

# Gesetzentwurf

## der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.

## Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

### A. Problem

Der sich zur Zeit in den abschließenden parlamentarischen Beratungen befindliche Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes beschränkt sich auf die Umsetzung EG-rechtlicher Vorschriften, insbesondere der Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). Die Ausweisung von Schutzgebieten und ggf. deren Vernetzung ist eine wichtige Aufgabe des Naturschutzes. Dazu werden Beschränkungen der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung erforderlich sein. Dies führt zu Konflikten mit Nutzungsansprüchen von Land- und Forstwirten, die durch über die allgemeinen Anforderungen der guten fachlichen Praxis hinausgehende Bewirtschaftungsauflagen Einkommensverluste erleiden. Die Folge werden erhebliche Akzeptanzprobleme sein, die eine Realisierung der Naturschutzziele zunehmend erschweren. Das Verhältnis von Land- und Forstwirtschaft sowie Naturschutz und Landschaftspflege muß darum neu bestimmt werden.

Die neuen Länder gehen zunehmend dazu über, weitere Biosphärenreservate im Sinne der UNESCO-Kriterien als Schutzgebiete auszuweisen, wie es das frühere DDR-Recht vorsah. Für solche Schutzgebiete gibt es derzeit noch keine bundesrechtliche Grundlage.

### B. Lösung

Ergänzung des Bundesnaturschutzgesetzes durch

- eine Regelung, durch die finanzielle Belastungen ausgeglichen werden, die der Land- und Forstwirtschaft durch über die Anforderungen der guten fachlichen Praxis hinausgehende Auflagen im Interesse des Naturschutzes und damit der Allgemeinheit aufgebürdet werden;
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für vertragliche Vereinbarungen bei notwendigen Naturschutzmaßnahmen;

- Hervorhebung der besonderen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft, die sie im allgemeinen für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft hat;
- Klarstellung, daß die der guten fachlichen Praxis entsprechende Bodennutzung in der Regel den Naturschutzzielen nicht widerspricht und darum insoweit – unbeschadet notwendiger besonderer Bewirtschaftungsauflagen in Schutzgebieten – nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen ist.

Einführung einer neuen Schutzkategorie „Biosphärenreservate" in das Bundesnaturschutzgesetz.

## C. Alternativen

Keine

## D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Dem Bund entstehen keine Kosten. Den Ländern werden im Hinblick auf den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft Ausgaben in Höhe von ca. 3 Mio. DM jährlich, steigend bis auf ca. 24 Mio. DM jährlich nach etwa zehn Jahren, entstehen.

2. Vollzugsaufwand

Erhöhte Vollzugsaufwendungen für die Länder bei der Durchführung der Ausgleichsregelung können sich in begrenztem Rahmen in der Einführungsphase ergeben.

# Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1
## Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Das Bundesnaturschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. März 1987 (BGBl. I S. 889), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom ... (BGBl. I ...), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 3 wird aufgehoben.

2. Nach § 2 Abs. 2 wird folgender Absatz angefügt:

   „(3) Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist die besondere Bedeutung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen."

3. Nach § 3 werden folgende §§ 3a und 3b eingefügt:

   „§ 3a
   Vertragliche Vereinbarungen

   Die Länder stellen sicher, daß bei Maßnahmen zur Durchführung der im Rahmen dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften geprüft werden soll, ob der Zweck auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann.

   § 3b
   Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft

   (1) Werden in

   1. Rechtsvorschriften, die im Rahmen der §§ 12 bis 19b erlassen worden sind, oder
   2. Anordnungen der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

   standortbedingt erhöhte Anforderungen festgesetzt, die die ausgeübte land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung über die Anforderungen der guten fachlichen Praxis hinaus beschränken, die sich aus den für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft geltenden Vorschriften und § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) ergeben, so ist für die dadurch verursachten wirtschaftlichen Nachteile ein angemessener Ausgleich nach Maßgabe des Landesrechts zu gewähren. Satz 1 findet keine Anwendung, soweit ein Anspruch auf Entschädigung oder anderweitigen Ausgleich nach anderen Rechtsvorschriften oder auf Grund vertraglicher Vereinbarungen besteht.

   (2) Im Falle einer vorübergehenden Einschränkung oder Unterbrechung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung gilt als ausgeübt die Bodennutzung, die vor der Einschränkung oder Unterbrechung ausgeübt wurde.

   (3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für solche Nutzungsbeschränkungen, die nach dem ... (einsetzen: Letzter Tag der sich aus Artikel 2 des Gesetzes ergebenden Frist) festgesetzt werden oder fortwirken und auf Rechtsvorschriften oder Anordnungen beruhen, die nach dem ... (einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes) erlassen worden sind. Dies gilt nicht für Rechtsvorschriften oder Anordnungen, die vor dem 3. Oktober 1990 erlassen worden sind und nach diesem Zeitpunkt durch landesrechtliche Bestimmungen ohne wesentliche Änderung des räumlichen oder sachlichen Geltungsbereichs der Nutzungsbeschränkungen abgelöst worden sind oder abgelöst werden.

   (4) Für Streitigkeiten steht der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen."

4. § 5 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 werden die Worte „unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung" gestrichen und folgender Satz angefügt:

      „Dabei sind die Ziele der Raumordnung zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen."

   b) In Absatz 2 werden die Worte „Programme und Pläne im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes" durch das Wort „Raumordnungspläne" ersetzt.

5. § 6 Abs. 3 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

   „Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen."

6. § 8 Abs. 7 wird wie folgt gefaßt:

   „(7) Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Die den Vorschriften des Rechts der Land- und Forstwirtschaft einschließlich des Rechts der Binnenfischerei und § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes entsprechende gute fachliche Praxis bei der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung widerspricht in der Regel nicht den in Satz 1 genannten Zielen und Grundsätzen. Nicht als Eingriff gilt auch die Wiederaufnahme einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, die auf Grund

vertraglicher Vereinbarungen zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen worden war."

7. § 12 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Nr. 1 wird nach dem Wort „Nationalpark," das Wort „Biosphärenreservat," eingefügt.

   b) In Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „für" die Worte „Biosphärenreservate und" eingefügt.

8. Nach § 14 wird folgender § 14a eingefügt:

„§ 14a
Biosphärenreservate

(1) Biosphärenreservate sind rechtsverbindlich festgesetzte einheitlich zu schützende und zu entwickelnde Gebiete, die

1. großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind,
2. in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets, im übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen,
3. in Teilen ihres Gebiets eine natürliche oder naturnahe Landschaft aufweisen,
4. vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten, dienen und
5. beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen.

(2) Die Länder stellen sicher, daß Biosphärenreservate unter Berücksichtigung der durch die Großräumigkeit und Besiedlung gebotenen Ausnahmen wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete geschützt werden."

9. In § 15 Abs. 2 wird die Angabe „§ 1 Abs. 3" durch die Angabe „§ 2 Abs. 3" ersetzt.

**Artikel 2**

**Anpassung des Landesrechts**

Die Verpflichtung der Länder gemäß Artikel 75 Abs. 3 des Grundgesetzes ist innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erfüllen.

**Artikel 3**

**Bekanntmachung des Bundesnaturschutzgesetzes**

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kann den Wortlaut des Bundesnaturschutzgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

**Artikel 4**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 24. März 1998

**Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion**

**Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Vorbemerkungen

Das vom Deutschen Bundestag am 5. Juni 1997 beschlossene Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BR-Drucksache 421/97) ist vom Bundesrat am 4. Juli 1997 abgelehnt worden. Im Vermittlungsverfahren konnte nur eine Verständigung über die EG-rechtlich notwendigen Anpassungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) erzielt werden. In diesem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes sind die in der ursprünglichen Gesamtnovelle vorgesehenen Verbesserungen bzw. Ergänzungen des Naturschutzrechts, die unabhängig von der EG-Rechts-Umsetzung weiterhin notwendig sind, nicht enthalten. Ziel dieses Gesetzentwurfs ist, zumindest einige weiterführende Ansätze der Gesamtnovelle wieder aufzunehmen und das BNatSchG entsprechend zu ergänzen.

Es handelt sich im wesentlichen um folgende Regelungen:

- Einführung eines Ausgleichs für naturschutzbedingte Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft. Es sind im wesentlichen die Land- und Forstwirte, denen durch Bewirtschaftungsauflagen in Schutzgebieten im Interesse des Naturschutzes und damit der Allgemeinheit Einkommenseinbußen zugemutet werden. Die Land- und Forstwirte haben keine Möglichkeit, diesen finanziellen Belastungen auszuweichen. Die Regelung bezweckt, die Durchsetzung notwendiger Naturschutzmaßnahmen zu erleichtern und ihre Akzeptanz bei Land- und Forstwirten zu fördern. Sie dient dem Ausgleich zwischen den Interessen der Land- und Forstwirtschaft einerseits und Naturschutz und Landschaftspflege andererseits, ohne den auf Dauer ein effektiver Naturschutz nicht zu bewerkstelligen ist. In einigen Bundesländern sind in den Landesnaturschutzgesetzen Regelungen über einen Härte- oder Erschwernisausgleich enthalten. Diese Regelungen gehen von Billigkeitserwägungen aus und bezwecken den Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile aufgrund von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Sie geben den von Naturschutzauflagen betroffenen Land- und Forstwirten jedoch keinen Rechtsanspruch auf angemessenen Ausgleich. Daher ist es notwendig, im BNatSchG einen Rechtsanspruch auf einen angemessenen Ausgleich zu verankern. Die Beschränkung des Gesetzes auf die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist gerechtfertigt, weil diese Wirtschaftszweige in ungleich höherem Maße als andere auf die Nutzung der Fläche angewiesen und damit auch in wesentlich stärkerem Umfang von Nutzungseinschränkungen naturschutzrechtlicher Art betroffen sind. Der Ausgleich soll sich auf alle Bewirtschaftungsauflagen erstrecken, die über die in den landwirtschaftlichen Fachgesetzen und § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes festgelegten Anforderungen der guten fachlichen Praxis hinausgehen und zu wirtschaftlichen Einbußen führen. Es sollen also die finanziellen Belastungen ausgeglichen werden, die der Land- und Forstwirtschaft durch Auflagen im Interesse des Naturschutzes und damit der Allgemeinheit aufgebürdet werden.
- Stärkung des wichtigen Instruments des Vertragsnaturschutzes. Damit wird dem Kooperationsprinzip verstärkt Rechnung getragen. Die Behörden sollen prüfen, ob notwendige Maßnahmen des Naturschutzes ohne Gefährdung des Schutzzwecks auch im Wege vertraglicher Vereinbarungen mit den Betroffenen durchgeführt werden können. Dies dient der Erhöhung der Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen.
- Die bisherige gesetzliche Vermutung, daß die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft den Zielen des Naturschutzes dient, entfällt. Diese Regelung entspricht in dieser Allgemeinheit nicht mehr der tatsächlichen Entwicklung in diesem Bereich. Jedoch soll bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die besondere Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft berücksichtigt werden.
- Die „gute fachliche Praxis", wie sie sich aus den Vorschriften des land- und forstwirtschaftlichen Fachrechts sowie aus § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergibt, ist normative Grundlage für die – auch ökologische Belange berücksichtigende – Bodenbewirtschaftung. Die der guten fachlichen Praxis entsprechende Bodennutzung widerspricht darum in der Regel nicht den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und kann insoweit auch nicht als Eingriff in Natur und Landschaft gewertet werden. Dies wird in der Eingriffsregelung klargestellt.
- Als neue großflächige Schutzkategorie sind Biosphärenreservate vorgesehen. Es muß sich um Gebiete handeln, die sich als durch hergebrachte vielfältige Nutzung harmonisch geprägte Kulturlandschaften darstellen und daneben beispielhaft der Entwicklung naturschonender Wirtschaftsweisen dienen können. Die Kriterien entsprechen den UNESCO-Kriterien für die Aufnahme von Gebieten in das „Internationale Netz der Biosphärenreservate". Biosphärenreservate waren im früheren DDR-Recht vorgesehen. Mit der neuen Schutzkategorie werden Rechtstraditionen der neuen Länder aufgegriffen, die überwiegend eine solche Kategorie in ihre Landesnaturschutzgesetze aufgenommen haben.

Im übrigen enthält der Entwurf notwendige redaktionelle Anpassungen an das novellierte Raumordnungsgesetz.

Der Gesetzentwurf geht nicht über die entsprechenden Regelungen der Gesamtnovelle hinaus.

### II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus der Zuständigkeit zur Rahmengesetzgebung auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG). Die Wahrnehmung der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse sowie zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich, Artikel 72 Abs. 2 i. V. m. Artikel 75 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Regelungen des Gesetzentwurfs beziehen sich auf Sachverhalte, die regelmäßig über die Grenzen eines Landes hinausweisen und nicht primär von örtlichen oder regionalen Besonderheiten geprägt sind. Die Bewältigung dieser Sachverhalte ist nur durch eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen. Der Gesetzentwurf enthält weder unmittelbar geltende noch in Einzelheiten gehende Regelungen im Sinne des Artikels 75 Abs. 2 GG.

### III. Haushaltsmäßige Auswirkungen

Solche können sich aus dem vorgesehenen Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft für die Länder ergeben.

Die kostenmäßigen Auswirkungen hängen von den Maßnahmen ab, die von den dafür zuständigen Stellen der Länder nach ihrem Ermessen jeweils getroffen werden. Sie sind kaum prognostizierbar. Bei den nachfolgenden Ausführungen muß berücksichtigt werden, daß Berechnungen und Schätzungen schon wegen der besonderen Datenlage im Bereich des Naturschutzes äußerst schwierig sind.

Die den Ländern entstehenden Kosten werden auf ca. 3 Mio. DM jährlich, steigend bis auf rd. 24 Mio. DM jährlich nach etwa zehn Jahren, geschätzt.

Das Gesetz begründet hinsichtlich künftiger Unterschutzstellungen grundsätzlich keine Verpflichtung zur Ausweisung von Schutzgebieten oder zur Auferlegung von Naturschutzbeschränkungen. Demnach ergibt sich aus der Ausgleichsregelung, die entsprechende Maßnahmen voraussetzt, kein unmittelbarer Kostenzwang.

Der finanzielle Ausgleich betrifft nur mit wirtschaftlichen Nachteilen verbundene Nutzungsbeschränkungen, die die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nicht überschreiten (z. B. Beschränkung des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln, Auflagen im Hinblick auf Mähzeiten, Beweidungsdichten und Bodenbearbeitung). Von den derzeitigen Gegebenheiten ausgehend kann ein durchschnittlicher Ausgleichsbetrag von 350 DM/ha/Jahr zugrunde gelegt werden. Bei forstwirtschaftlich genutzten Flächen wird entsprechend den im Verhältnis zu landwirtschaftlich genutzten Flächen niedrigeren Gewinnen ein Durchschnittsbetrag von 50 DM/ha/Jahr als realistisch angesehen.

Die bestehenden Schutzgebiete umfassen rd. 730 000 ha. Was künftige Unterschutzstellungen betrifft, wird von einer Steigerung der Schutzgebietsfläche um 30 % innerhalb von zehn Jahren ausgegangen. Die Zahl der in den vergangenen Jahren neu ausgewiesenen Schutzgebiete ist in den alten Ländern eher als gering zu bezeichnen. In den neuen Ländern dürfte die Situation insoweit differenziert zu betrachten sein. Die angenommene Steigerung der Schutzgebietsfläche würde zusätzliche Unterschutzstellungen auf etwa 219 000 ha zur Folge haben. Der Anteil der noch zu schützenden nicht genutzten Flächen (sog. Öd- und Unland) daran ist relativ gering. Der Anteil der Waldflächen wird auf 40 %, ca. 87 600 ha geschätzt. 109 000 ha bis 129 000 ha landwirtschaftlich genutzter Flächen kommen für eine Einbeziehung in Schutzgebiete in Betracht.

Der Anteil landwirtschaftlich genutzter Flächen, für die Nutzungsbeschränkungen wirksam werden können und für die die Ausgleichsregelung relevant werden kann, wird auf 65 700 ha geschätzt. Bei Ausgleichszahlungen von 350 DM/ha auf 65 700 ha, könnten die jährlichen Kosten für künftige Schutzgebiete im landwirtschaftlichen Bereich kontinuierlich von ca. 3 Mio. DM jährlich bis auf 23 Mio. DM nach zehn Jahren steigen.

Bei den forstwirtschaftlich genutzten Flächen wird der Anteil, für den die Ausgleichsregelung in Betracht kommen kann, auf 17 500 ha geschätzt. Bei einer kontinuierlich steigenden Unterschutzstellung und einem Ausgleich von 50 DM/ha könnte dies Kosten von ca. 0,09 Mio. DM bis 0,9 Mio. DM nach zehn Jahren jährlich ergeben.

### Vollzugsaufwand

Erhöhte Vollzugsaufwendungen für die Länder können sich im Hinblick auf den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft ergeben. Diese Mehraufwendungen dürften im wesentlichen die Einführungsphase betreffen und im übrigen in einem begrenzten Rahmen bleiben.

## B. Besonderer Teil

**Zu Artikel 1** (Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes)

*Zu Nummer 1* (Streichung des § 1 Abs. 3)

Der bisherige § 1 Abs. 3 entfällt. Die mit der gesetzlichen Vermutung einer Zielharmonie zwischen ordnungsgemäßer Land- und Forstwirtschaft und Naturschutz und Landschaftspflege verbundene Sonderstellung der Land- und Forstwirtschaft kann insbesondere angesichts der tatsächlichen Entwicklung in der Land- und Forstwirtschaft nicht mehr aufrechterhalten werden. Diese Entwicklung erfordert, daß die Maßnahmen der Land- und Forstwirtschaft ebenso wie die Maßnahmen anderer Wirtschaftsbereiche verstärkt nach ihren tatsächlichen Wirkungen auf Natur und Landschaft beurteilt werden.

*Zu Nummer* 2 (§ 2 Abs. 3 – neu)

Der neue Absatz 3 hebt – angesichts dessen, daß die bestehende Kultur- und Erholungslandschaft wesentlich auf den jahrhundertelangen Leistungen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft beruht – ihre insoweit nicht bestreitbare Bedeutung hervor, wenn auch von einer generellen Zielkonformität mit dem Naturschutz nicht mehr ausgegangen werden kann. Landwirtschaft ist hierbei i. S. des § 201 des Baugesetzbuchs zu verstehen, umfaßt also u. a. den Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau, den Weinbau und die berufsmäßige Imkerei. Die Sonderregelung in Absatz 3 steht mit der Streichung des bisherigen § 1 Abs. 3 im Zusammenhang. Es wäre darum verfehlt, daraus den Schluß zu ziehen, daß bei Naturschutzmaßnahmen andere Belange – insbesondere solche, die gleichfalls, ggf. teilweise oder mittelbar, Naturschutzzielen entsprechen – nicht gebührend zu berücksichtigen wären. Dies wäre auch mit der generellen Abwägungsklausel des § 1 Abs. 2 nicht vereinbar.

*Zu Nummer* 3 (Einfügung der §§ 3a und 3b)

Zu § 3a (Vertragliche Vereinbarungen)

Der neue § 3a stellt klar, daß vertragliche Vereinbarungen an Stelle von Verwaltungsakten bei der praktischen Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen in Betracht kommen können und ggf. auch sollen. Dabei handelt es sich nicht nur um die Erweiterung der nach allgemeinen Grundsätzen bestehenden Prüfungspflicht hinsichtlich der Anwendung milderer Mittel. In erster Linie soll verdeutlicht werden, daß beim Schutz von Natur und Landschaft in der Fläche die Unterstützung seitens der betroffenen Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist. Darum sollen die Behörden prüfen, ob notwendige Maßnahmen ohne Gefährdung des mit ihnen verfolgten Zwecks auch im Wege vertraglicher Vereinbarungen mit den Betroffenen durchgeführt werden können. In den Ländern ist zunehmend die Tendenz zu beobachten, durch Aufstellung und Durchführung von Naturschutzprogrammen auf freiwilliger Basis die für den Naturschutz wichtigen Flächen zu sichern. Diese positive Entwicklung soll durch § 3a verstärkt werden. Bei der Vertragsausgestaltung kann es sich anbieten, im Rahmen des rechtlich Möglichen zu vereinbaren, daß nach Ablauf des Vertrags die Grundfläche wieder in die ursprüngliche Nutzung zurückgeführt werden kann. Bedeutsam ist eine solche Vereinbarung dann, wenn sich die Grundflächen aufgrund vertraglich vereinbarter Maßnahmen während der Laufzeit des Vertrags in einen ökologisch wertvollen Zustand entwickelt hat. – Die aufgrund des § 3a von den Ländern zu erlassenden Vorschriften richten sich an die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden; andere Behörden und Stellen, etwa die im Rahmen der Bauleitplanung tätig werdenden Gemeinden, sind nicht angesprochen.

Zu § 3b (Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft)

Die neue Regelung des § 3b hat ihr Vorbild in § 19 Abs. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG). Sie betrifft Beschränkungen der bis dahin ausgeübten land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung und dadurch verursachte wirtschaftliche Nachteile, die die Schwelle des eigentumsrechtlich noch Zumutbaren (Sozialpflichtigkeit des Eigentums) noch nicht überschreiten (Absatz 1 Satz 1). Im Unterschied zu den in einigen Ländern bereits bestehenden Regelungen über einen Härte- oder Erschwernisausgleich soll § 3b zu einem Rechtsanspruch auf angemessenen Ausgleich führen. In Betracht kommen nach Nummer 1 Nutzungsbeschränkungen in Rechtsvorschriften über Schutzgebiete, insbesondere Naturschutzgebiete und Kernzonen von Nationalparken, nach Nummer 2 Nutzungsbeschränkungen aufgrund behördlicher Anordnungen, z. B. über Duldungspflichten. Die Nutzungsbeschränkungen müssen den Schutz bestimmter Standorte bezwecken und über das Maß der Anforderungen hinausgehen, die sich bereits aus den Anforderungen der guten fachlichen Praxis ergeben und einem einzelnen oder mehreren einzelnen Land- oder Forstwirten im Interesse des Naturschutzes also mehr abverlangen als vergleichbaren anderen. Die „gute fachliche Praxis" ist in den Vorschriften des land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Fachrechts (z. B. des Düngemittelrechts, des Pflanzenschutzrechts, des Forstrechts, der Fischereigesetze der Länder) sowie in § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes näher bestimmt. Die Nutzungsbeschränkungen müssen zu nachweisbaren wirtschaftlichen Nachteilen führen, z. B. durch Ertragseinbußen wegen Minderernten oder durch zusätzliche Aufwendungen des Betroffenen. Unter den Begriff „Bodennutzung" fallen wie bisher nicht Maßnahmen, die eine Bodennutzung nur vorbereiten oder ihr nur mittelbar dienen, wie Maßnahmen der Flurbereinigung oder des wasserwirtschaftlichen Kulturbaus, bauliche oder sonstige infrastrukturelle Maßnahmen (z. B. der Bau landwirtschaftlicher Wege) und die erstmalige Begründung einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung (z. B. Erstaufforstung von Heideflächen oder deren Umwandlung in Grünland). Nähere Regelungen, insbesondere über die Bemessung des Ausgleichs, bleiben dem Landesrecht überlassen. Entschädigungsansprüche nach anderen Vorschriften, z. B. wegen Enteignung oder aufgrund vertraglicher Vereinbarungen, schließen Ausgleichsansprüche nach § 3b aus (Satz 2).

Nur die Beschränkung der ausgeübten land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung kann die Ausgleichspflicht auslösen. Absatz 2 stellt klar, daß unter die Regelung nicht nur solche Nutzungen fallen, die im Zeitpunkt oder kurz vor dem Zeitpunkt der Beschränkung tatsächlich ausgeübt wurden. Eine vorübergehende Stillegung oder Extensivierung von Flächen, z. B. im Rahmen der Flächenstillegung oder ähnlicher Programme, steht der Anwendung der Regelung nicht entgegen, da solche Flächen ihren Charakter als land- oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen nicht verlieren. Entsprechendes gilt für Rotationsbrachen und längerfristige Fruchtfolgen; bloße Nutzungsabsichten und Optionen fallen nicht unter die Regelung.

Die Ausgleichspflicht beschränkt sich nicht auf Nutzungsbeschränkungen durch Rechtsvorschriften oder Anordnungen, die nach dem Inkrafttreten der

jeweiligen Landesgesetze zur Umsetzung des § 3b erlassen werden. Nach Absatz 3 Satz 1 können auch frühere Rechtsvorschriften oder Anordnungen Grundlage von Ansprüchen sein, allerdings nur, wenn sie nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen worden sind. Damit ist die Ausgangslage in allen Ländern die gleiche, unabhängig davon, wann die jeweilige Umsetzung in Landesrecht erfolgt. Die auf den Vorschriften oder Anordnungen beruhenden Nutzungsbeschränkungen müssen aber jedenfalls nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist noch fortwirken bzw. festgesetzt werden. In davorliegenden Zeiträumen entstandene wirtschaftliche Nachteile sind nicht ausgleichsfähig. – Satz 2 nimmt insbesondere auf die Situation in den neuen Ländern Rücksicht. Frühere Vorschriften bzw. Anordnungen nach DDR-Recht müssen häufig aus Gründen der Rechtssicherheit auf neue Rechtsgrundlagen umgestellt bzw. durch neue Vorschriften abgelöst werden. Soweit dabei der räumliche und sachliche Geltungsbereich der Nutzungsbeschränkungen im wesentlichen unverändert bleibt, wird eine Ausgleichspflicht nicht ausgelöst, auch wenn die ablösenden Vorschriften (bzw. Anordnungen) erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden. Die Regelung kommt auch den alten Ländern bei der Umstellung früherer Vorschriften zugute.

Das Offenhalten des Rechtsweges vor den ordentlichen Gerichten in Absatz 4 entspricht der Regelung im WHG.

*Zu Nummer 4* (Änderung des § 5)

In Absatz 1 wird die Raumordnungsklausel an § 4 Abs. 1 und 2 des Raumordnungsgesetzes in der Fassung des Artikels 2 des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 (BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081) angepaßt. In Absatz 2 wird der Hinweis auf das durch Artikel 11 Abs. 2 BauROG aufgehobene frühere Raumordnungsgesetz durch den Verweis auf „Raumordnungspläne" (§ 3 Nr. 7 ROG i.d.F. des BauROG) ersetzt.

*Zu Nummer 5* (Änderung des § 6)

In Absatz 3 Satz 1 wird die Raumordnungsklausel aus den zu Nummer 4 genannten Gründen angepaßt.

*Zu Nummer 6* (Neufassung des § 8 Abs. 7)

Die Neufassung entspricht der bisherigen Freistellung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung in § 8 Abs. 7. Nach dieser Vorschrift ist bisher Voraussetzung für die Freistellung von der Eingriffsregelung, daß die Bodennutzung „im Sinne dieses Gesetzes" (BNatSchG) ordnungsgemäß ist. Diese Begriffsbildung ist unklar und hat zu einer Fülle von Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten geführt. Sie wird daher durch eine neue, klarstellende Formulierung ersetzt. Zu dem bisherigen Zusatz „im Sinne dieses Gesetzes" wird in der Rechtsprechung und Literatur überwiegend die Auffassung vertreten, daß wegen dieser Einschränkung die Ordnungsmäßigkeit vorwiegend unter ökologischen Gesichtspunkten, wie sie in den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege festgelegt sind, beurteilt werden müssen. Daher wird nunmehr ausdrücklich geregelt, daß die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen ist, soweit die in den §§ 1 und 2 genannten Ziele und Grundsätze berücksichtigt sind. Auf den mißverständlichen Begriff „ordnungsgemäß" kann damit verzichtet werden. Was die in Satz 2 genannte gute fachliche Praxis ist, kann den fachgesetzlichen Regelungen (Pflanzenschutzgesetz, Düngemittelgesetz, Forst- und Fischereigesetze der Länder) und dem dazugehörigen fachlichen Regelwerk (z.B. Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung, Düngeverordnung) sowie § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes entnommen werden. – Satz 3 entspricht einem Bedürfnis der Praxis und greift den Gedanken „Naturschutz auf Zeit" auf. Damit soll auch ein Anreiz zu freiwilligen Nutzungsbeschränkungen geschaffen werden (Vertragsnaturschutz). Ein solcher Anreiz besteht i.d.R. nicht, wenn nach Beendigung der freiwilligen Einschränkung der Bodennutzung deren Wiederaufnahme neuen naturschutzrechtlichen Anforderungen unterworfen werden könnte.

*Zu Nummer 7* (Änderung des § 12)

Die Einfügung des Begriffs „Biosphärenreservat" in Absatz 1 Nr. 1 ist Folge der Ergänzung des Schutzgebietskatalogs um diesen Gebietstyp.

In Absatz 4 Satz 1 wird die Ermächtigung der Länder, abweichende Vorschriften zu erlassen, auch auf Biosphärenreservate erstreckt. Soweit die Länder eine förmliche Schutzgebietsausweisung nicht für erforderlich erachten, können sie den Schutz von Biosphärenreservaten auch in anderer Weise, z. B. durch Verwaltungsvorschriften, sicherstellen.

*Zu Nummer 8* (Einfügung des § 14a – Biosphärenreservate)

Als neue rahmenrechtliche Schutzgebietskategorie werden „Biosphärenreservate" in das BNatSchG eingefügt. Die Regelung orientiert sich inhaltlich an den allgemeinen Richtlinien der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) für die internationale Anerkennung von Biosphärenreservaten. Schutzziel ist danach die Erhaltung und Entwicklung von repräsentativen natürlichen Ökosystemtypen und der darin enthaltenen genetischen Vielfalt. Wenn ein Teil dieser genetischen Vielfalt die natürlichen und anthropogen bedingten Veränderungen in der Umwelt überstehen soll, muß ein offenes System der Erhaltung gefunden werden, in dem Bereiche unberührter natürlicher Ökosysteme von Gebieten umgeben sind, in denen die Nutzungsformen auf diese Ökosysteme abgestimmt und mit ihnen vereinbar sind. Es handelt sich damit um ein abgestuftes System, das von einer streng geschützten Kernzone, die vom Einfluß des Menschen möglichst freigehalten werden soll, bis hin zu einer Vielzahl landwirtschaftlicher Tätigkeiten, siedlungsbaulicher und anderer Nutzungsarten reichen kann. Neben der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der zu schützenden Ökosysteme sollen Biosphärenreservate auch der Durchführung der ökologischen Umweltbeobachtung, der Forschung und

wissenschaftlichen Analysen, die die Funktion natürlicher Ökosysteme, die Nutzungsmöglichkeiten dieser Ressourcen und die Entwicklung von Ökosystemen betreffen, sowie der Umwelterziehung und -bildung dienen. Absatz 1 bestimmt, daß der Schutz von Gebieten als Biosphärenreservate durch rechtsverbindliche Festsetzung erfolgt. In welcher Rechtsform (Gesetz, Verordnung) dies geschieht, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht; der Landesgesetzgeber ist allerdings nicht verpflichtet, die neue Kategorie in Landesrecht zu übernehmen. Weiterhin legt Absatz 1 in den Nummern 1 bis 5 die Unterschutzstellungskriterien im einzelnen fest. Nach Nummer 1 muß das Gebiet großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sein. Das Gesetz nennt, ebenso wie § 14 Abs. 1 Nr. 1 (Nationalparke), keine Mindestgröße. Das Gebiet sollte jedoch groß genug sein, um als geschlossene Einheit eine wirksame Erhaltung gewährleisten und die verschiedenen Nutzungen ohne Konflikt miteinander verbinden zu können und um sich als Festpunkt für die Messung langfristiger Veränderungen in der Biosphäre zu eignen. Für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind Gebiete, die sich durch besondere natürliche Gegebenheiten auszeichnen und sich durch diese charakteristischen Eigenschaften derart von anderen Gebieten unterscheiden, daß sie mit diesen nicht verglichen werden können. Anders als § 14 Abs. 1 Nr. 2 verlangt Nummer 2 nicht, daß der flächenmäßig überwiegende Teil des Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets erfüllt. Allerdings muß, bezogen auf die Gesamtgröße des Gebiets, der fragliche Bereich von gewisser Erheblichkeit sein („wesentliche Teile" des Gebiets). Dieser Unterschied erklärt sich aus dem kulturlandschaftlich geprägten Charakter eines Biosphärenreservats, weshalb Nummer 2 zusätzlich bestimmt, daß, soweit die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets nicht gegeben sind, im überwiegenden Teil diejenigen eines Landschaftsschutzgebiets erfüllt sein müssen. In Teilen muß das Biosphärenreservat auch eine natürliche oder naturnahe Landschaft aufweisen (Nummer 3); auch dies ist ein maßgebliches Merkmal für die Charakteristik eines Gebiets. Nummer 4 hebt als Kriterium die besondere Eigenschaft des Gebiets als durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägte Landschaft mit der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt hervor. Die Erhaltung der durch hergebrachte Landnutzungssysteme geschaffenen Kulturlandschaften, die Zeugnis für eine harmonische Beziehung zwischen der einheimischen Bevölkerung und ihrer Umwelt ablegen, ist ein wichtiger Schutzaspekt. Diese Kulturlandschaften spiegeln häufig Jahrhunderte menschlicher Erfahrungen wider und können wertvolle Informationen im Hinblick auf moderne Landnutzungs- und Bewirtschaftungspraktiken liefern. Solche Gebiete können durch ihre Einbeziehung in ein Biosphärenreservat mit dazu beitragen, das Bewußtsein der einheimischen Bevölkerung um ihre alten Traditionen wachzuhalten. Auch kann durch den Einsatz neuer wissenschaftlicher und technologischer Erkenntnisse die Basis für eine Verbesserung der vorhandenen Möglichkeiten der Existenzsicherung geschaffen werden, ohne daß diese Traditionen in Frage gestellt werden. Biosphärenreservate dienen auch der Erhaltung genetischer Ressourcen. Auf diese Ressourcen kann u. a. zum Zwecke der Wiederansiedlung und Verwendung heimischer Arten, Sorten, Landsorten und Rassen in Gegenden, in denen sie ausgerottet oder aus der Landschaft verdrängt worden sind, zurückgegriffen und so die Stabilität und Vielfalt der regionalen Ökosysteme verbessert werden. Diesen genetischen Ressourcen kommt auch im Rahmen des Landschaftsschutzes große Bedeutung zu. Biosphärenreservate dienen – entsprechend den UNESCO-Kriterien – insbesondere auch dazu, in beispielhafter Weise die Naturgüter besonders schonende Wirtschaftsweisen zu entwickeln oder zu erproben. Dies wird durch Nummer 5 festgelegt.

Absatz 2 entspricht § 14 Abs. 2 Satz 1 und legt mit der Verweisung auf Regelungen für Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete fest, daß inhaltlich als Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen alle Maßnahmen in Betracht kommen, die auch hinsichtlich der genannten Schutzgebietskategorien Anwendung finden können; hierbei werden aufgrund der Großräumigkeit und Besiedlung allerdings umfangreichere Ausnahmen von den Verboten und Geboten erforderlich sein.

*Zu Nummer 9* (Änderung des § 15 Abs. 2)

Die Änderung ist Folge der Streichung des § 1 Abs. 3 und der Einfügung des neuen § 2 Abs. 3.

**Zu Artikel 2**

Die Vorschrift bestimmt gemäß Artikel 75 Abs. 3 GG eine Frist von drei Jahren, innerhalb derer die Rahmenvorschriften durch entsprechende Landesvorschriften umgesetzt werden müssen.

**Zu Artikel 3**

Artikel 3 regelt die Befugnis zur Bekanntmachung des geänderten Gesetzes durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

**Zu Artikel 4**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333